



美国注册会计师行业的改革与启示

□ 宫严慧 厦门大学会计系

在安然暴露出存在的重大会计问题之后,美国许多上市公司也纷纷对其报表做了重新表述,其中包括一直作为会计规范楷模的诸多著名公司,如施乐等。上市公司财务状况突然和剧烈的逆转招致人们对美国现在的针对上市公司财务报表审计质量的监管体制产生怀疑。因此,美国国内在多方面加强了对注册会计师的监管力度,4月24日,美国国会众议院以334票对90票通过一项旨在加强对会计师行业的监管的奥克斯利法案——该法案由众议院金融服务委员会主席迈克尔·奥克斯利 (Michael G. Oxley) 提出。该法案的主要内容包括:禁止会计师事务所为审计客户同时提供内部审计服务和财务信息系统设计服务;成立新的由5名主要来自非会计行业人士组成的监管委员会,并授权美国证券交易委员会(SEC)确定该委员会的职责和权力;规定了审计资料至少保留7年,等等。

一、对注册会计师服务范围的限制

关于审计人员同时提供审计服务与咨询服务是否会影响其独立性问题的讨论并非新鲜。尽管美国传统上公认会计师应该实行自律体制,还是有些国会成员一直努力加强对注册会计师的监管水平。这部分的原因在于大的事务所作为独立审计提供者与客户服务提供者这两种角色的冲突,以及存在于独立审计师对社会的责任和满足客户需要之间的差距引起的冲突。安然事件之前,美国新的

信息披露规则已要求上市公司分别披露支付给独立审计师的费用,包括传统的审计费用,财务信息系统设计和执行费用,以及其他非审计服务费用。美国一家咨询公司的调查显示,非审计服务费用占上市公司支付会计公司总费用的70%以上,其数额将近审计费用的3倍。上述结果引发了对审计师独立性的考虑,即如此巨额的非审计服务费用是否损害了审计师执行传统独立审计业务的独立性。安然事件的发生,更加促使有关部门采取措施,限制独立审计师为同一客户提供审计以外的其他服务。一贯对此持反对态度的美国会计职业界在遭遇到公众的信任危机后,也表示不反对联邦立法对审计师对其审计客户提供服务的范围进行限制。这一转变表示会计职业界期望重建公众对会计职业界的客观性与独立性的信心。但同时,美国注册会计师协会(AICPA)指出对审计师“混业经营”的限制并不是解决问题的关键,它认为问题的根本在于过时的财务报告体系。

二、新的会计职业监管机构

在安然事件后,美国证券交易委员会主席harvey L.Pitt指出:“SEC必须在保护公众利益当中扮演领导角色,而不是会计职业界,这就需要对该行业的着眼点及前瞻的先后顺序进行重新排序。”SEC建议建立一个新的民间监管机构(“private sector”regulatory body)——公众责任委员会PAB (The Public Accountability Board)来指导事务所关于其会计与审计实务质量控制的定期检

查,并且约束审计人员的不胜任与不道德行为。PAB将是继公众监督委员会POB(Public Oversight Board)之后的会计师及事务所的监管机构。

以前美国对SECPS(美国注册会计师协会下属的证券交易委员会会计师事务所部)的同业复查是在POB指导下进行的,但是POB是由AICPA资助的,受到了AICPA的很大影响,因此可以说实质上还是会计师的自我监督。在安然事件后,美国国内提出了“谁来审计审计师”的质疑,并指责POB在公众监督中没有发挥作用。在今年3月,POB宣布解散意味着传统的会计自我监管模式的失败。因此,美国酝酿建立新的会计监管机构——PAB。PAB将把会计职业界现行的自我监管系统替换为一个独立的监管体系——完全或实质上不受职业影响,并且受到SEC的监督。在新的模式下,对拥有SEC审计客户的事务所及其审计人员的同业复查和自律都将有公众的广泛参与。新的同业复查系统对审计程序的质量管理有更严格和持续的要求,从而将提高对大事务所复查的有效性。虽然美国会计界向来抗拒外界干预业内的专业监管程序,但安然丑闻影响范围之广,使得美国会计师协会也点头赞成建立外部独立监管的建议。奥克斯利法案的最终通过,也宣告了美国历时100多年的民间自律模式的终结,从法律层面上正式确立了“后安然时代”的外部监管模式。

着手准备中的PAB的一个显著特点是两层管制(two-tier regulation)。除了

现存的法律与规定要求外,还增加了一层道德与胜任能力要求。在SEC有权对欺诈之类的行为采取行动的同时,民间监管可以对那些不违法,但被认为不道德或不胜任的行为进行管理控制。建立这一体系的目的是约束不道德与不胜任的行为。另外在成员组成上,PAB的成员绝大多数将由独立于会计职业界外的公众构成。在资金来源方面,PAB应该有安全与独立的资金来源。SEC建议成立一个无目的性的收费系统,向从报表审计中受益的所有各方收取费用,包括但并不局限于会计职业界。PAB的建立将改变美国会计职业的监管模式,从而AICPA的角色也将发生改变。AICPA领导下的同业复查制度,将由独立的外部监管机构进行,并对会计师不道德或不胜任的行为实行严格和具有强制性的处理。AICPA则主要负责会员资格的审查和制定职业规范,包括独立审计准则、质量控制准则、职业道德准则和职业后续教育准则,而对这些规范执行效果的检查和处理则将由PAB完成。

三、美国注册会计师行业改革的启示

历史表明,在经历了证券市场危机动荡之后,社会对会计计量的统一性、反映的完整性和审计程序的规范性都会提出更严格的要求,这些来自社会的压力促使政府采用法律的手段强化会计和审计。安然与安达信的倒塌并不是偶然的现象,其暴露出资本市场运作中的各种缺陷,使美国重新审视其一直认为是目前全世界最好的会计体系。美国国会的介入,从法律上加强了对会计职业的监管。在这个背景中,有几个问题值得我们思考。

1. 在资本市场中建立明确而有效的制度安排十分重要。这种制度安排不仅是针对注册会计师职业,也应包括资本市场的所有参与者,合理界定各方在资本市场中的角色并有效履行其职责。美国五大会计事务所(随着安达信的分拆,现在只剩四大)于2001年12月4日在纽约

通过有关媒体(PNR newswire)就安然公司问题发表了书面联合声明:“安然公司的破产和其它企业倒台一样,将人们的注意力引向会计职业界,引向我们在资本市场中的作用和我们的公共责任。我们承认,一个强有力、勤勉和有效的会计职业界是财务报告体制的极为重要的组成部分,对于在资本市场中保持投资者的信心具有的基础性的意义。”上市公司的任何问题最终都会反映到其财务会计报告中,但这并不意味着只有注册会计师才应对其财务会计报告负有相关责任。事实上,上市公司的很多问题是由于其公司治理结构、现行法规与准则的不健全、处罚不利等多方面因素造成的,这一点无论是美国还是我国都是适用的。因此所有资本市场的参与者,包括准则制定者、注册会计师职业界、资本市场监管者、上市公司都应考虑如何发现上市公司存在的问题并共同协调寻找有效地解决这些问题的方案。

2. 独立性对审计人员而言至关重要。民间性职业取决于社会公众的信赖,及一种公信力,而不是行政强制。对于注册会计师来说,公信力除了依赖注册会计师的技术素质外,就是其客观、公正,也就决定于他的独立性,能不能超然独立、不偏不倚,依据法律、事实与职业规范做出判断。安然事件也使人们认识到对审计人员事实上的独立比形式上的独立可能更重要,然而独立性是一个复杂的课题,目前AICPA寻求通过两方面的改进来提高审计质量与独立性水平。一个就是通过外部监督下更加严格的质量控制与职业纪律来保证独立性的履行;另一个就是准备改进审计独立性准则以及一些相应的技术准则。

3. 会计监管的合理模式是自律与他律相结合。会计职业的自我约束有一个重要的道德假设——“注册会计师由于承担着社会公众责任,就会严于律己、恪尽职守。”但注册会计师作为社会人,难免受到利益冲击。单纯依靠自我约束不足以完成其对社会公众承担的责任,还

需引入具有强制力的外部监管力量。而在资本市场上,这一外部监管力量同样应该是独立的,不受利益方影响的,才能从公众的利益出发对会计执业进行有效监管。合理的监管主体应该是社会——即公众,审计产品的公开性本身就是一种“社会监督审计”机制。公众监管的最大优点就在于公众由于其在资本市场的利益,具有监督的动力,同时又可以保证监管机构的独立性。但公众监督有两个缺陷,一个就是监管执行效果的权威性,另一个就是监管的专业化水平。关于监管的权威性,我国实行的是行政监督,以保证监督结果的强制执行。但行政监督往往效率缓慢,更重要的是,中国的管制机构与会计师事务所之间有着密切的利益关系使行政监管的有效性大打折扣。美国改革中所用的方法是采取独立的民间机构监管,但是由具有监管权威的SEC授权,以保证监管效率。就民间监管的专业化水平问题,美国打算的做法是在PAB成员绝大多数为社会公众的同时吸收少数的会计职业界人士。可以看出美国是从公众与会计职业人士的人数安排比例方面来确保既保证民间监管的独立性又避免专业性缺损。民间监督的另一个问题就是民间监督机构人员的有限性,如何保证这些公众监管人员能真正代表广大的公众利益。笔者认为关键的措施应该是保证监管机构人员选择与监管过程的透明性,“阳光是最好的防腐剂”,应建立一套体系使监管活动始终处于社会公众的监督并且能充分反映社会公众的呼声。

目前,美国注册会计师的行业改革正在紧锣密鼓地进行,其成效如何我们还将拭目以待。但其中的一些思路还是给我们以启发,事实上美国出现的问题和我国相比,具有很大的相似性。但由于两国的制度体系与环境不同,我们不可能照搬美国的改革,如何借鉴其成败将是进一步思考的问题。

本栏编辑/赵永红